

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/78617>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

5. Beleidsreacties in krimpregio's

Femke Verwest, Niels Sorel en Edwin Buitelaar

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

5.1. Krimp: een nieuwe beleidscontext

Hoewel het aantal inwoners en huishoudens op nationaal niveau voorlopig nog niet daalt, zijn er in Nederland wel al verschillende gemeenten en regio's die met een daling worden geconfronteerd. Bekende voorbeelden zijn Delfzijl en Heerlen.

Het aantal krimpende gemeenten en regio's zal de komende jaren verder toenemen, volgens de regionale bevolkings- en huishoudensprognoses van het CBS en PBL (Van den Broek *et al.*, 2008) (zie hoofdstuk 3 'Toekomstige regionale trends: groei naast krimp'). Naar verwachting krijgt tussen 2007 en 2025 61 procent van de gemeenten te maken met een bevolkingsdaling en 9 procent met een huishoudensdaling. Deze gemeenten zien zich overigens volgens de prognose niet alleen voor een dalend aantal inwoners gesteld (en in sommige gevallen ook een dalend aantal huishoudens), maar ook voor een veranderende bevolkingssamenstelling. In veel krimpende gemeenten ligt het aandeel 65-plussers hoger en het aandeel jongeren (0-19 jaar) lager dan het landelijk gemiddelde.

Nu demografische krimp voor sommige gemeenten en regio's realiteit en voor andere mogelijk aanstaande is, kan voor lokale en provinciale overheden —die doorgaans gewend zijn te groeien— een nieuwe beleidscontext ontstaan. Wat betekent deze omslag van demografische groei naar demografische krimp voor decentrale overheden (gemeenten en provincies), en hoe zij daarop reageren in hun beleid? In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

We zullen daarbij vooral de beleidsreacties op het gebied van woningbouw in beeld brengen, omdat in hoofdstuk 4 ('Ruimtelijke gevolgen') naar voren is gekomen dat demografische ontwikkelingen vooral op dit beleidsterrein effecten hebben. In datzelfde hoofdstuk is ook aangegeven dat de gevolgen van demografische krimp zich bij uitstek zullen voordoen op het lage ruimtelijke schaalniveau. We bekijken de beleidsreacties dan ook op het decentrale bestuursniveau. Behalve bij de beleidsreacties zelf zullen we stilstaan bij de

problemen waar decentrale overheden tegenaan lopen bij de uitvoering van het krimpbeleid.⁸ In vier boxen zijn voorbeelden van buitenlandse ervaringen opgenomen.

5.2. Krimp en de woningmarkt: beleidsreacties

Uit hoofdstuk 4 ('Ruimtelijke gevolgen') is gebleken dat demografische krimp direct van invloed is op de woningmarkt. Vooral de daling van het aantal huishoudens en de daling van een bepaald type huishoudens zijn daarbij relevant. Een daling van het aantal huishoudens zorgt voor een kleinere vraag naar woningen. Een afname (of toename) van een specifiek type huishoudens vraagt om andere woningen. Zo kan door de daling van het aantal jongeren de vraag naar starterswoningen afnemen en door de groei van het aantal ouderen de vraag naar seniorenwoningen en levensloopbestendige woningen toenemen.

Door een daling van het aantal huishoudens kan de woningmarkt veranderen van een aanbieders- in een vragersmarkt (zie ook Verwest *et al.*, 2008). Dit kan zowel positieve als negatieve gevolgen voor de woningmarkt hebben. Huishoudensdaling kan zorgen voor een ontspannen woningmarkt. Hiervan zullen met name woonconsumenten profiteren; zij kunnen hun woonvoorkeuren gemakkelijker en tegen een lagere prijs realiseren. Maar huishoudensdaling kan ook leiden tot een overaanbod aan woningen. Hierdoor kunnen leegstand, verpaupering en concentratie van lagere-inkomensgroepen ontstaan, die zich met name voordoen in de minst aantrekkelijke delen van de woningvoorraad.

Moet de overheid ingrijpen in de woningmarkt? Hierover is een fundamentele discussie gaande. Volgens sommigen (met name economen) zal de woningmarkt zich via het marktmechanisme vanzelf aanpassen en is overheidsingrijpen (via woningbouwbeleid) niet nodig. Volgens anderen zijn de gevolgen van demografische krimp voor de woningmarkt ongewenst en zal de overheid moeten ingrijpen. Deze discussie voeren we in dit hoofdstuk niet. We kijken naar de empirie: wij beschrijven en analyseren de beleidsreacties in de verschillende krimpregio's.

Overheidsinstanties reageren op verschillende manieren op demografische krimp en de effecten ervan. Grofweg kunnen twee categorieën worden onderscheiden, namelijk gemeenten die door woningbouwbeleid krimp bestrijden en

⁸ De dataverzameling ten behoeve van dit hoofdstuk is half april 2009 afgerond.

gemeenten die woningbouwbeleid gebruiken om krimp te begeleiden. Het eerste type woningbouwbeleid richt zich op de stimulering van de woningvraag. Het tweede type accepteert de demografische veranderingen; het woningbouwbeleid richt zich dan op aanpassing van het woningbouwaanbod (de omvang en samenstelling van de woningvoorraad) aan de veranderde vraag. Naast deze reacties, die alle gericht zijn op ingrijpen, is ook 'niets doen' een alternatief. Aangezien dit hoofdstuk vooral ingaat op wat overheidsinstanties die met demografische krimp geconfronteerd worden wel doen, zullen hieronder de reacties krimp bestrijden en krimp begeleiden worden besproken.

5.2.1. *Krimp bestrijden*

Sommige krimpende gemeenten blijven doorbouwen, ondanks de neerwaartse demografische ontwikkelingen en de geprognosticeerde huishoudensdaling. De beleidsveronderstelling is dat door woningen bij te bouwen inwoners kunnen worden aangetrokken. De gemeenten in Parkstad Limburg (lees: Heerlen, Kerkrade, Brunssum, Simpelveld, Voerendaal, Landgraaf en Onderbanken), dat sinds 1997 een bevolkingsdaling kent, hebben jarenlang deze beleidsstrategie gevolgd. Inmiddels heeft Parkstad Limburg een ommezwaai richting krimp begeleiden gemaakt (waarover in de volgende paragraaf meer). Ook Zeeuws-Vlaanderen is een voorbeeld van een regio die zich tegen krimp verzet. Het motto luidt hier: 'Zeeuws-Vlaanderen moet blijven doorbouwen' (Van Cooten, 2008).

Daarnaast proberen krimpgebieden met nieuwe woonconcepten, nieuwe doelgroepen te trekken en zodoende de woonvraag te vergroten. Dit kan gezien worden als poging krimp te bestrijden. De Blauwe Stad in Oost-Groningen is daar een voorbeeld van. Er is een meer gegraven waaraan 1.200 tot 1.800 woningen zullen verrijzen, waaronder luxe woningen en vrije kavels (Dammers *et al.*, 2004). Met deze aantrekkelijke woonomgeving proberen de gemeenten Scheemda, Winschoten en Reiderland welgestelde 50-plussers uit de Randstad naar Oost-Groningen te trekken (Dammers *et al.*, 2004). Op dit moment blijft de verkoop echter ver achter bij de verwachtingen (Friesch Dagblad, 22 augustus 2005 en Van den Berg, 2008).

Niet alleen in het noorden van Nederland, maar ook in andere krimpgebieden wordt getracht met nieuwe woonconcepten nieuwe inwoners (met name uit de Randstad) te trekken. Het Wieringenrandmeer in de kop van Noord-Holland en 'Veerhaven Perkpolder' in de gemeente Hulst zijn daar voorbeelden van. Al

deze projecten proberen wonen, natuur, recreatie en toerisme te combineren en de voordelen van krimp, zoals rust en ruimte, te benutten.

Daarnaast zijn er nog specifieke projecten, gericht op zogenaamde terugkeerouderen, oftewel mensen die sinds de jaren zestig naar het westen zijn verhuisd voor werk, en nu ze zijn gepensioneerd willen terugkeren naar het gebied waar ze zijn opgegroeid. In Zuid-Limburg worden speciaal voor deze doelgroep concepten ontwikkeld — zoals de carréboerderij, een in Zuid-Limburg voorkomend type boerderij, die ook wel vierkantshoeve wordt genoemd. De verwachting is dat ze met dit soort woonconcepten terugkeerouderen kunnen trekken.

Tot slot proberen krimpende gemeenten, al dan niet in regionaal verband, met marketingcampagnes nieuwe inwoners aan te trekken. Zo was Zeeuws-Vlaanderen op de emigratiebeurs te vinden om emigranten ervan te overtuigen in hun zoektocht naar rust, ruimte en groen niet naar het buitenland, maar naar Zeeuws-Vlaanderen te vertrekken (Lieshout, 2008a, zie ook Haegens, 2008 en de website www.uwnieuwetoekomst.nl). Ook het noorden van Nederland probeert met reclamecampagnes het beeld dat mensen van een bepaalde woonomgeving hebben te verbeteren. Zo voerde Delfzijl de campagne ‘Echte sterren wonen in Delfzijl’. Ook deze campagne was erop gericht mensen ervan te overtuigen naar Delfzijl te verhuizen of er te blijven wonen. Niet alleen in Nederland komt dit voor ook in het buitenland zijn ervaringen opgedaan (zie *box 5.1*).

Box 5.1. Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp bestrijden

Ook in het buitenland voeren gemeentelijke overheden beleid op het stimuleren van de woningvraag en het bestrijden van krimp. Zo lanceerde het stadsbestuur van de krimpende stad Newcastle in 2001 het actieplan ‘Going for growth’. Hierin stelt het zich tot doel tot 2020 20 duizend nieuwe woningen en 30 duizend nieuwe arbeidsplaatsen te creëren (Wiechmann, 2003).

Ook in het Duitse Wilhelmshaven, dat eveneens krimpt, probeert de gemeente nieuwe bewoners aan te trekken. In haar woningbouwplannen besteedt ze vooral aandacht aan de ontwikkeling van het waterfront; het is de bedoeling om in het havengebied wonen, toerisme en recreatie te combineren. Dit betekent dat het havengebied, dat vlak bij het stadscentrum ligt, getransformeerd wordt. Er worden nieuwe woningen en een hotel gebouwd, en een jachthaven aangelegd (Verwest *et al.*, 2008).

In dezelfde stad worden, ter bestrijding van de leegstand in de wijk Fedderwardengroden, woningen getransformeerd tot studentenwoningen. Fedderwardengroden ligt dicht bij de school

voor hoger beroepsonderwijs (Fachhochschule) en is dus een aantrekkelijke woonlocatie voor studenten. Door de woningen scherp te prijzen en te voorzien van extra voorzieningen als een wasmachine, internetverbinding en krantenabonnement zijn ze voor studenten aantrekkelijk gemaakt. Bovendien werd de busverbinding tussen Fedderwardergroden en de school verbeterd (Reesas en Wohltmann, 2007).

We zijn nog een andere strategie tegengekomen in Duitsland: sommige gemeenten proberen gezinnen aan te trekken door hen korting aan te bieden op de grondprijs. Zo zijn voorbeelden bekend van gemeenten waar de prijs van de grond wordt bepaald door de omvang van het gezin. Per kind krijgen particulieren vijf procent korting op de grondprijs. De korting kan oplopen tot maximaal 15 procent (Exner, 2007).

In het Britse Manchester ten slotte, is geprobeerd het (woon)imago van krimpwijken op te vijzelen. De wijk East Manchester is een van de minst aantrekkelijke woonwijken van Manchester. Met de sluiting van de textielindustrie verloren veel inwoners van deze wijk hun baan. Alleen degenen die het zich financieel niet konden permitteren de wijk te verlaten bleven achter. In 2002 liet de gemeente in deze krimpwijk het stadion voor de Commonwealth Games bouwen, om het imago van de wijk te verbeteren met het idee dat dit nieuwe doelgroepen zou trekken (Verwest *et al.*, 2008).

5.2.2. *Krimp begeleiden*

Terwijl sommige gemeenten proberen krimp te bestrijden door de vraag te stimuleren, proberen andere gemeenten de demografische krimp meer te begeleiden. Op verschillende manieren proberen ze met woningbouwbeleid hun woningaanbod aan te passen aan de nieuwe vraag.

Ten eerste laten deze gemeenten woningen slopen om de woningvoorraad te verkleinen en zo een overschot aan woningen (en leegstand) te voorkomen of terug te brengen. Daarbij gaat het vooral om individuele panden of delen van een woonblok. Zo kan bijvoorbeeld de bovenste verdieping van een flat worden afgehaald (aftoppen). In de krimpende steden Delfzijl en Heerlen maakt de sloop onderdeel uit van het woningbouwbeleid. Zo is in Delfzijl-Noord al veel gesloopt. Ter illustratie, in 1999 zijn in Delfzijl per 1.000 woningen 40 woningen onttrokken, terwijl het Nederlands gemiddelde op twee woningen per 1.000 woningen lag (CBS, 2009).

De sloop kan overigens niet alleen de woningvoorraad verkleinen, maar kan ook bijdragen aan een andere woningvoorraad als er op die plek andere typen woningen worden gebouwd. Zo is in Reiderland in een aantal rijtjes van vijf woningen de middelste gesloopt. Hierdoor zijn er in die rij twee twee-onder-een-

kapwoningen ontstaan. Ook kunnen flats worden gesloopt waarna (minder) grondgebonden woningen worden teruggebouwd (Spruit, 2007).

Ook het onbebouwd laten van een terrein na de sloop kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de woningvoorraad. De gemeente Kerkrade heeft een plan ontwikkeld waarbij verstedelijkt gebied wordt gesloopt en getransformeerd in groene ruimte om de woonomgeving te verbeteren.

Een tweede beleidsreactie die krimp begeleidt in plaats van bestrijdt, is het matigen van nieuwbouwplannen. In nieuwbouwplannen van de zeven gemeenten in Parkstad Limburg oversteeg het aantal woningen bijvoorbeeld ver de behoefte. De gemeenten hebben toen, samen met de corporaties en ontwikkelaars, alle nieuwbouwplannen tegen het licht gehouden. Ze ontwikkelden een regionale woonvisie (Parkstad Limburg, 2006) en regionale woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg, 2007) waarin per gemeente werd vastgelegd hoeveel woningen tot 2010 zullen worden bijgebouwd.

Niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in de provincies Friesland en Groningen wordt geprobeerd het aantal nieuwbouwplannen te matigen. De provincie Friesland werkt net als de provincie Limburg met regionale woonvisies. Dit betekent dat zij de gemeenten stimuleren op regionaal niveau woonvisies met elkaar op te stellen (Provincie Friesland, 2008).

De provincie Groningen voert daarentegen een zogenoemd contingentenbeleid, waarmee ze probeert in de hand te houden waar en hoeveel woningen worden gebouwd. De provincie geeft aan hoeveel woningen er per gemeente mogen worden gebouwd in een bepaalde periode. Bij afwijking van de contingenten kan de provincie plannen tegenhouden. Tot voor kort deed zij dit door het bestemmingsplan niet goed te keuren (Provincie Groningen, 2005). Nu de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) is ingevoerd gaat ze dit met de provinciale verordening regelen (Provincie Groningen, 2008).

Op basis van de huidige demografische ontwikkelingen constateerde de provincie dat de in 2001 vastgestelde contingenten te ruim zijn. Bij een herijking van het woningbouwbeleid is de nieuwbouwproductie daarom getemporeerd: de planhorizon van de nota *Bouwen en Wonen 2002-2006* (Provincie Groningen, 2001) is met twee jaar verlengd. Hetzelfde aantal woningen en transformatieplannen worden nu dus niet in vier, maar in zes jaar gerealiseerd (Provincie Groningen, 2005).

De derde manier waarop overheden krimp en de woningmarkt begeleiden, is herstructurering van bestaande woonwijken. Voor een buitenlands voorbeeld zie *box 5.2*.

Ze passen de bestaande woningvoorraad aan om hem beter te laten aansluiten bij de specifieke eisen die de huidige inwoners daaraan stellen. Zo wordt geprobeerd te voorkomen dat inwoners die willen doorstromen, uit de wijk vertrekken omdat ze geen geschikte woning kunnen vinden.

Volgens de provincie Groningen moet, in een krimpsituatie, de transformatie van de bestaande woningvoorraad de hoogste prioriteit krijgen (Provincie Groningen, 2005); transformatielocaties⁹ en inbreidingslocaties¹⁰ hebben dus prioriteit boven de uitleglocaties¹¹ (Provincie Groningen, 2005). In Delfzijl is sinds 2002 een grootschalige herstructurering van Delfzijl-Noord in gang gezet, onder andere om een oplossing te vinden voor het probleem van de massale leegstand.

Niet alleen in Groningen maar ook in Limburg wordt groot belang gehecht aan de herstructurering (RO groep, 2007). In de regionale woonvisie van Parkstad Limburg is het verbeteren van de kwaliteit van de woningvoorraad tot tweede grote opgave benoemd — naast de reductie van het aantal nieuwbouwplannen (Parkstad Limburg, 2006). Vooral de wijken gebouwd in de jaren vijftig, zestig en tachtig, met name wanneer die zich bevinden aan de randen van het stedelijk gebied, komen in aanmerking voor herstructurering (Parkstad Limburg, 2006). Net als de nieuwbouwplannen worden in Parkstad Limburg ook de herstructureringsplannen op regionaal niveau op elkaar afgestemd. In 2008 hebben de gemeenten Heerlen, Kerkrade, Brunssum en Landgraaf en de woningcorporaties een intentieovereenkomst ondertekend, waarin is vastgelegd dat ze gezamenlijk afspraken zullen maken over de herstructurering van de woningvoorraad (Parkstad Limburg, 2008).

⁹ Transformatielocaties zijn locaties (vaak binnen de stad) die door fysieke ingrepen van functie veranderen of die opnieuw worden ingericht voor gebruik van dezelfde functie.

¹⁰ Inbreidingslocaties zijn bouwlocaties binnen de bebouwde kom.

¹¹ Uitleglocaties zijn bouwlocaties buiten de bebouwde kom.

Box 5.2. Voorbeelden van buitenlands krimpbeleid, gericht op krimp begeleiden

Een van de meest succesvolste krimpstrategieën van Duitsland is de herstructurering in Leinefelde (Thüringen) (zie Kil, 2007). Van veel flats die in de jaren zestig tot en met de jaren negentig zijn gebouwd —de zogenaamde Plattenbau— zijn de bovenste verdiepingen gesloopt ('afgetopt'). Ook zijn er delen uit een flat gesloopt, waardoor er in plaats van een groot en hoog complex meerdere kleinere en lagere appartementencomplexen ontstonden. Door de sloop is het aanbod verkleind en de leegstand teruggedrongen. Op de plek waar voorheen appartementen stonden, is nu een groene buitenruimte gecreëerd. Verder zijn in sommige gevallen twee woningen samengevoegd tot een grotere woning of is een balkon of buitenruimte aan het appartement toegevoegd.

Wilhelmshaven is één van de sterkst krimpende stadsdistricten in Nedersaksen (Duitsland). Het stadsbestuur van Wilhelmshaven is een breed maatschappelijk debat gestart over demografische verandering (Reesas en Wolthman, 2007). Bij het gehele proces zijn ongeveer 400 mensen betrokken: vijf verschillende thematische werkgroepen¹² volgen de gevolgen van demografische verandering en moeten mogelijke oplossingen formuleren. In de lokale krant (*Wilhelmshavener Zeitung*) werd meerdere malen over de voortgang bericht. Verder werden er openbare bijeenkomsten georganiseerd, waar sprekers uit andere Duitse steden voor werden uitgenodigd of waar de werkgroepen hun resultaten presenteerden. Deze 'toekomstdialoog' Wilhelmshaven is gefinancierd uit de subsidie die Wilhelmshaven van de Duitse federale overheid ontving: Stadtumbau West. Uit de toekomstdialoog zijn tal van ideeën naar voren gekomen, maar de financiële middelen ontbreken om de ideeën uit te voeren. Alle subsidies waren al verleend om het open planproces te bekostigen.

In Nederland komen we overigens vergelijkbare strategieën tegen. Zo organiseert de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) samen met het KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing en AEDES ontwerpateliers (BNA 2008) (waarover later meer), en is de provincie Zeeland bezig voorbereidingen te treffen voor een toekomstdialoog met de burgers over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden.

Een andere manier waarop in het buitenland met woningoverschot wordt omgegaan, is het gebruik van de woning aan te passen. In Noord-Duitsland (Friesland) worden leegstaande woningen aangeboden als tweede woning. Deze strategie is vooral weggelegd voor gemeenten die aantrekkelijk gesitueerd zijn, bijvoorbeeld aan de kust.

Deze strategie komen we ook in Nederland tegen. Zeeland is een van de regio's waar het aantal tweede woningen de laatste jaren sterk is toegenomen. Wel komt het dikwijls voor dat het alleen in het buitengebied en niet in de dorpskernen is toegestaan woningen als tweede woning aan te bieden.

¹² De vijf thematische werkgroepen waren: 1. wonen in buurten (wonen) 2. leven in Wilhelmshaven (toerisme, cultuur, vrijetijdsbesteding, onderwijs, jeugd, senioren, gezondheid), 3. handel in verandering (binnenstad en detailhandel), 4. economische basis (economie en ondernemen), 5. ruimtegebruik, wegen en structuren (infrastructuur, verkeer, milieu).

Behalve het behouden van de huidige inwoners kan herstructurering ook als doel hebben nieuwe inwoners naar de wijk te trekken — wat meer lijkt op krimp bestrijden dan begeleiden. De scheidslijn tussen het bestrijden van krimp en het begeleiden ervan is dus dun. Zo worden in de wijk Fedderwardengroden in Wilhelmshaven leegstaande woningen getransformeerd tot studentenwoningen met als doel nieuwe doelgroepen naar deze wijk te trekken. Net als voor sloop geldt ook voor herstructurering dat deze niet alleen kan bijdragen aan een kleiner, maar ook aan een ander woningaanbod.

5.3. Begeleiden beter dan bestrijden van krimp

Het beleid dat lokale overheden in Nederland inzetten om krimp te bestrijden, blijkt weinig succes te hebben. De gemeentelijke en provinciale overheden zien het realiseren van nieuwbouw als een van de manieren om krimp tegen te gaan. Maar in Parkstad Limburg is, ondanks die nieuwbouw, de bevolking toch gekrompen. Mogelijk was de krimp zonder het beleid nog groter geweest, maar dit is niet te achterhalen.

In Parkstad Limburg ontstond een overmaat aan nieuwbouwplannen. Zo bleken er plannen te zijn voor netto 10 duizend nieuwe woningen, terwijl er volgens de prognose tot en met 2010 slechts behoefte was aan een (netto)toevoeging van 2 duizend woningen (Parkstad Limburg, 2006¹³). Niet alleen Parkstad Limburg, maar ook andere krimpgebieden kampen met een overmaat aan bouwplannen. Zo blijkt dat enkele Friese gemeenten tot 2016 bouwplannen hebben die soms 100 procent hoger zijn dan de geprognosticeerde woningvraag (Provincie Friesland, 2008). Ook Groningen kent een overmaat aan nieuwbouwplannen (Hanssen, 2008).

In een strategie van bestrijden van krimp hoeft een overmaat aan bouwplannen geen probleem te zijn. In de eerste plaats zijn er plannen nodig om een regio aantrekkelijk te maken; een woningzoekende wil graag voldoende keus hebben. In de tweede plaats wordt een overmaat aan plannen pas een probleem als alle plannen worden gerealiseerd. Het marktmechanisme kan er echter voor zorgen dat dit niet gebeurt; volgens ontwikkelaars zullen zij niet meer woningen

¹³ Voor de regionale woonvisie Parkstad Limburg zijn de prognoses uit Woningvoorraad Parkstad Limburg 2005-2025 (oktober 2005) gebruikt, die door Wim Derks (Universiteit Maastricht/E'til adviseurs) zijn gemaakt.

bouwen dan waaraan behoefte is. Dat zou immers grote afzetrisico's met zich meebrengen (Verwest *et al.*, 2008).

Toch wordt de overmaat aan bouwplannen door overheden om twee redenen als probleem ervaren. Ten eerste wordt het als probleem gezien, omdat hierdoor leegstand kan ontstaan in de bestaande woningvoorraad. Woningzoekenden zijn vaker op zoek naar een nieuwbouwwoning dan naar bestaande woningen, omdat de kwaliteit daarvan beter is. Die woningzoekenden zijn zowel mensen die van een koop- naar een koopwoning gaan, als huurders die voor het eerst een woning kopen. Door deze doorstroming binnen een regio krijgt de huursector als eerste te maken met leegstand (Boers en Poulus, 2007); door de krimp worden de vrijkomende woningen immers niet door anderen bewoond. Op het moment dat verkoopcijfers in de nieuwbouw stagneren, is het kwaad elders in de regio al geschied en is in de bestaande woningvoorraad leegstand ontstaan door de huishoudensdaling. Bij een dalend aantal huishoudens zullen gemeenten en corporaties er dan ook voor (moeten) waken dat de situatie in de bestaande wijken niet verslechtert.

Ten tweede wordt een overmaat aan bouwplannen door overheden als probleem ervaren, omdat soms bouwplannen helemaal niet meer gerealiseerd worden, als de vraag naar woningen daalt. Ontwikkelaars willen namelijk vaak pas beginnen met bouwen als ten minste 60 of 70 procent van de woningen verkocht is. Waar meerdere gelijksoortige projecten met elkaar concurreren, bestaat de kans dat geen van die projecten de benodigde verkoopdrempel haalt, terwijl er in totaal wel voldoende markt voor een deel van de bouwplannen is. Deze marktprikkel en het gebrek aan coördinatie van de projecten zorgt voor een patstelling, waardoor geen enkel nieuwbouwproject van de grond komt (Verwest *et al.*, 2008).

Ook de strategie om met nieuwe woonconcepten extra inwoners naar het krimpgebied te trekken lijkt niet erg effectief. Nieuwbouwprojecten wakkeren vooral de regionale concurrentie aan. Hoe succesvoller een gemeente nieuwe inwoners weet aan te trekken met nieuwbouwprojecten, hoe meer uitstroom dit veroorzaakt in andere nabijgelegen gemeenten, blijkt uit een kwantitatieve analyse van migratiebewegingen in Oost-Groningen (Van Wissen, 2009). Soortgelijke conclusies komen ook naar voren uit de analyse van Buys en Van Iersel (2008) over verhuisstromen in Zuid-Limburg. Ook in Zuid-Limburg blijkt de nieuwbouw vooral voor veel dynamiek in de directe omgeving te zorgen en niet voor veel instroom van buiten de regio.

Verder is aan de verkoopcijfers van de Blauwestad te zien dat de kopers, in tegenstelling tot hetgeen werd beoogd, vooral uit de regio zelf en niet van buiten de regio afkomstig zijn (Friesch Dagblad, 22 augustus 2005 en Bouma, 2006). Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor in Parkstad Limburg. Zo geeft Laudy aan dat krimp inmiddels in Parkstad geaccepteerd is, maar dat het er in de regio tot voor kort heel anders aan toeging. 'Iedere gemeente wilde groeien en bouwen, waardoor iedereen elkaar beconcurrerde' (Laudy, 2005).

Niet alleen in Groningen en Limburg, maar ook in andere provincies baseren gemeenten in krimpgebieden hun beleid op de verwachting dat ze nieuwe bewoners naar hun regio kunnen trekken door extra (vernieuwende) woningen bij te bouwen. Maar deze verwachting blijkt dus niet erg realistisch te zijn. Ook Van Wissen (2009) geeft aan dat het niet waarschijnlijk is dat er in de toekomst zoveel mensen vanuit het westen naar de rurale regio's in het noorden verhuizen dat de krimp erdoor beëindigt. Buys en Van Iersel (2008) concluderen ook dat nieuwbouw in Zuid-Limburg geen remedie is tegen bevolkingskrimp.

Al met al brengt het bestrijden van krimp de nodige risico's met zich mee. Het kan de concurrentie tussen gemeenten aanwakkeren en leiden tot onrendabele ruimtelijke investeringen (Van Dam *et al.*, 2006). Voor een individuele gemeente kan dit voordelen opleveren, echter voor een (krimpende) regio als geheel niet. Het kan namelijk op andere plekken in de krimpregio de problemen die met krimp kunnen samengaan (bijvoorbeeld leegstand) verergeren. Vanuit dit (regionale) oogpunt bezien is het verstandiger het krimpproces te begeleiden dan te bestrijden. Dit geldt met name in regio's waar sprake is van structurele krimp. Het is niet aannemelijk te verwachten het krimpproces daar te kunnen keren; het beleid kan dan bijvoorbeeld beter het woningaanbod aanpassen aan de nieuwe, afgenomen vraag.

5.4. Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden is lastig

Ondanks de tegenvallende resultaten proberen veel lokale bestuurders de demografische krimp nog steeds te bestrijden met het woningbouwbeleid, in plaats van de krimp te begeleiden. Hiervoor zijn twee verklaringen te geven. In de eerste plaats vraagt krimp begeleiden een ander (nieuw) denkkader van de bestuurders, en ten tweede is het beleidsinstrumentarium nog niet goed toegesneden op het begeleiden van krimp. In deze paragraaf gaan we hier nader op in.

5.4.1. Bestuursmentaliteit belemmert het begeleiden van krimp

Het denkkader van bestuurders is de afgelopen decennia beheerst door groei (Goedvolk en Korsten, 2008). De bestuurders zijn lange tijd gewend geweest te groeien en het beleid was erop gericht deze groei te begeleiden. Nederland was immers lange tijd een van de snelstgroeiende bevolkingen van Europa aldus De Jong en Garssen (in hoofdstuk 3 'Toekomstige regionale trends: groei naast krimp').

Veel bestuurders zien het dan ook als hun taak om een bijdrage aan de groei te leveren. Met krimp worden ze liever niet geassocieerd: aan 'krimp' zijn veel negatieve connotaties verbonden zoals economische neergang en verpaupering (Goedvolk en Korsten, 2008). Niet-groeien betekent bestuurlijk falen, dat het aanzien van de bestuurder schaadt (Van Dam *et al.*, 2006). Demografische krimp wordt door bestuurders vaak gezien als een bedreiging die ze moeten bestrijden. Het idee bestaat dat de status van een bestuurder afhankelijk is van de grootte van zijn of haar gemeente: hoe groter de gemeente des te hoger de status (Van Dam, 2006 en Rob/Rfv, 2008). Niet alleen de status maar ook de salariering van bestuurders hangt samen met de gemeentevang.

Overigens is niet alleen het denkkader van lokale bestuurders, maar ook dat van bestuurders op hogere schaalniveaus voornamelijk gericht op groei. Derks *et al.* hebben dit in 2006 voor het eerst aan de kaak gesteld met hun advies 'Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers'. Naar aanleiding daarvan schreef Kalshoven een artikel in *de Volkskrant* onder de titel 'Krimp is een blinde vlek voor politici en bestuurders' (Kalshoven, 2008). Daarna volgde een aantal adviezen van het Ruimtelijk Planbureau (RPB) (Van Dam *et al.*, 2006), NICIS Institute (Derks *et al.*, 2006b), Raad voor het openbaar bestuur/Raad voor de financiële verhoudingen (Rob/Rfv, 2008), Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Verwest *et al.*, 2008).

Het huidige denkkader (paradigma) gericht op groei staat het begeleiden van krimp in de weg. Het begeleiden van krimp —*planning for decline*— vraagt een verandering van dat denkkader. Deze verandering vraagt een enorme bestuurlijk-psychologische omslag (Van Dam *et al.*, 2006). Ook Goedvolk en Korsten (2008) geven aan dat hier een paradigmawijziging voor nodig is.

5.4.2. *Financieel instrumentarium stimuleert het bestrijden van krimp*

Een tweede verklaring waarom lokale bestuurders ertoe neigen krimp te bestrijden in plaats van te begeleiden, houdt verband met het ter beschikking staande instrumentarium. Het financiële instrumentarium is vooral gericht op het stimuleren van de groei.

Een voorbeeld hiervan is het Besluit Locatiegebonden Subsidie (BLS)¹⁴ dat ertoe dient om woningbouwprojecten te subsidiëren. De subsidie stimuleert stedelijke regio's —ook wanneer ze krimpen— woningen bij te bouwen, en ontmoedigt beperking van de woningbouw. Gemeenten die vanwege demografische krimp minder woningen bijbouwen dan is afgesproken, ontvangen een lager subsidiebedrag (Verwest *et al.*, 2007). Volgens de Rob en de Rfv (2008) behoeven specifieke subsidiestromen als het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV)¹⁵ en de BLS aanpassing. De Raden bevelen aan deze geldstromen te bundelen en bij de verdeling van de middelen meer rekening te houden met de omvang en aard (onvermijdelijkheid) van de onrendabele investeringen, waar onder andere krimpgemeenten mee te maken krijgen (Rob/Rfv, 2008).

Verder blijkt het voor gemeenten financieel lastig te zijn om hun uitbreidingsplannen om te buigen naar herstructurerings- en sloopplannen. De grondexploitatie van herstructureringslocaties is namelijk moeilijk haalbaar: in krimpgebieden kunnen de kosten van sloop en herstructurering niet of nauwelijks betaald worden uit de inkomsten van nieuwbouw. In deze gebieden zijn de marges op de woningbouw klein en is het vaak onzeker of de nieuwe woningen ook daadwerkelijk verkocht kunnen worden. Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) heeft voor 2007 de gemiddelde bouwkosten van een woonhuis in Nederland becijferd op 139 duizend euro (exclusief btw), exclusief de kosten verbonden met de grond. De gemiddelde koopsom in Heerlen (een

¹⁴ Het Besluit Locatiegebonden Subsidies is een financiële regeling, die gekoppeld is aan de Woningbouwafspraken, die het rijk met 20 stedelijke regio's over de bouwproductie voor de periode 2005-2009 heeft gemaakt. Via de BLS wil het rijk de woningbouw in deze stedelijke regio's stimuleren.

¹⁵ Het ISV maakt onderdeel uit van het grotestedenbeleid (beleid speciaal gericht op de 31 grotere gemeenten) en is bedoeld ter stimulering van de stedelijke vernieuwing. Daarnaast geldt het ISV ook voor andere gemeenten. Met als verschil dat het ISV-budget voor 31 grotere gemeenten direct van het rijk naar de gemeenten gaan, terwijl het geld bestemd voor de overige gemeenten door de provincies (en niet door het rijk) wordt verdeeld (VROM, 2009a).

krimpende gemeente) van 152.600 euro ligt daar slechts 12.300 euro¹⁶ boven. Van die 12.300 euro zouden dan de plankosten, de kosten van bouw- en woonrijp maken, en van eventuele sloop, sanering en grondverwerving betaald moeten worden. Ter vergelijking, voor een gemiddelde woning in Nederland is de verkoopprijs minus de bouwkosten 108.600 euro (CBS, 2007), een bedrag dat veel hoger is dan de 12.300 euro in Heerlen (Verwest *et al.*, 2008).

Tot slot geven de Raden (Rob/Rfv, 2008) aan dat krimpende gemeenten minder geld ontvangen uit het Gemeentefonds. Dit komt doordat de uitkering die gemeenten daaruit ontvangen afhankelijk is van demografische ontwikkelingen. Toch is een aanpassing van het Gemeentefonds aldus de Raden niet nodig; krimpende gemeenten ontvangen weliswaar minder geld uit het gemeentefonds, maar door de krimp hebben zij ook lagere kosten. De verdeling van het Gemeentefonds is gebaseerd op het streven naar verevening van de voorzieningencapaciteit. Een gemeente die krimpt naar een bepaalde omvang is in die optiek niet anders dan een gemeente die al jaren datzelfde aantal inwoners heeft is. De historische omvang geeft in de nieuwe situatie aldus de Rob/Rfv geen recht op een hoger voorzieningenniveau. Krimpende gemeenten zijn het daar niet mee eens. Zij geven aan dat in een periode waarin zij een omslag van groei naar krimp maken zij voor specifieke problemen komen te staan en extra geld nodig hebben (Rob/Rfv, 2008).

5.5. Omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden vergt een lange adem

In deze paragraaf illustreren we de bovengenoemde problemen van de bestuursmentaliteit en het financieel instrumentarium aan de hand van de Nederlandse krimpregio's. Zowel vanuit het gemeentelijke en regionale perspectief alsook vanuit het perspectief van de provincie en het rijk.

5.5.1. Ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau

Het aanpassen van het denkkader van bestuurders heeft tijd nodig. In Parkstad Limburg, dat sinds 1997 met krimp geconfronteerd wordt, hebben de bestuurders deze denkomslag inmiddels gemaakt. Hoewel krimp bestrijden

¹⁶ Deze vergelijking dient slechts ter indicatie en moet met enige voorzichtigheid worden gemaakt. Bouwkosten verschillen niet of nauwelijks per regio, maar uiteraard wel naar woninggrootte. De verdeling van de woningvoorraad naar woninggrootte —waarbij de categorieën 3 en minder, 4, 5 en meer kamers zijn gehanteerd— is volgens cijfers van het CBS (2007) in Heerlen vergelijkbaar met het Nederlands gemiddelde.

lange tijd het devies was, zijn de bestuurders daar inmiddels tot een ander inzicht gekomen. Ze beseffen dat krimp onvermijdelijk is en niet bestreden maar begeleid moet worden. Zo hebben de gemeenten besloten hun woningaanbod aan te passen aan de als gevolg van krimp kleinere en veranderde woningvraag. De beleidsprioriteit is daarmee verschoven van nieuwbouw naar sloop en herstructurering (Parkstad Limburg, 2006).

Het project 'Krimp als kans' heeft aan dit gedeelde besef meegeholpen. Het Ministerie van VROM en de provincie Limburg hebben in 2006 geld en expertise beschikbaar gesteld om in Parkstad Limburg deze pilot te starten. Daarin is verkend wat de invloed is van demografische krimp op verschillende beleidsterreinen, waaronder ook de woningmarkt. Het kan worden beschouwd als gezamenlijk feitenonderzoek (van Ministerie van VROM, Parkstad Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW en provincie Limburg) en het heeft de krimp alsmede de gevolgen ervan bij de verschillende partijen inzichtelijk gemaakt. Het onderzoek is vastgelegd in het rapport *Krimp als Kans* (Gerrichhauzen en Dogterom, 2007).

Hoewel Parkstad Limburg het krimp paradigma heeft aanvaard, betekent dat niet automatisch dat de gemeenten daar ook naar handelen. In de praktijk blijkt het daadwerkelijk begeleiden van krimp moeilijker te zijn dan het belijden ervan (Van Dam *et al.*, 2008). Vooral financieringsproblemen spelen de partijen bij de uitvoering van krimpbeleid parten. Mede om die reden heeft Parkstad Limburg in samenwerking met de provincie en het Ministerie van VROM, in 2007 het vervolgproject 'Krimp als Kans (II)' opgezet. Hierin worden de effecten van krimp voor de woningmarkt verder verkend en wordt op zoek gegaan naar oplossingsstrategieën en daarbij passende (financiële en juridische) instrumenten. Echter vooralsnog zijn in Parkstad-verband onderling nog geen financiële afspraken gemaakt over hoe de sloop en herstructurering te bekostigen.

Het was de bedoeling de overmaat aan woningbouwplannen regionaal naar beneden toe bij te stellen op basis van de demografische prognoses. De praktijk blijkt hierin echter weerbarstig. In de programmering wordt namelijk een toevoeging van 3.559 woningen toegestaan (Parkstad Limburg, 2007), dat is 78 procent meer dan de verwachte woningbouwbehoefte van 2 duizend (Parkstad Limburg, 2006). Dit komt doordat is besloten alle harde plannen die er tot 2010 liggen door te laten gaan. Dit geldt met name voor de bouwplannen die al in

bestemmingsplannen zijn vastgelegd; het herzien van die plannen kan leiden tot planschadeclaims.

De financierbaarheid van sloop en herstructurering vormt niet alleen in Parkstad Limburg maar ook in andere krimpende gemeenten een probleem waar nog geen oplossing voor is gevonden. Krimpende gemeenten kunnen de kosten voor herstructurering en sloop niet alleen betalen. Zij doen daarom samen met de belangenvereniging van de corporaties (Aedes) een dringend beroep op de rijksoverheid om hen daar financieel bij te helpen. Vooralsnog heeft het kabinet hierover nog geen formeel standpunt ingenomen.¹⁷

Sommige krimpgemeenten zoeken naar nieuwe coalities (zoals publiekprivate samenwerking) om aan geld te komen (zie ook *box 5.3*). Het vinden van samenwerkingspartners is echter geen gemakkelijke opgave, omdat de andere partijen (corporaties en ontwikkelaars) in krimpgebieden eveneens weinig inkomsten hebben. Aangezien de woningprijzen in de krimpgebieden lager liggen dan het Nederlands gemiddelde maar de bouwkosten vergelijkbaar zijn, slinken de winstmarges voor de projectontwikkelaars. Verder zijn door de leegstand de inkomsten van corporaties uit de verhuur laag (Verwest *et al.*, 2008).

Ondanks deze belemmeringen heeft de gemeente Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructureringsopgave te participeren. In 2002 is de Ontwikkelingsmaatschappij Delfzijl (OMD) opgericht, die verantwoordelijk is voor de herstructurering van Delfzijl. Hierin participeren de gemeente (49 procent), de corporatie Acantus (49 procent) en de provincie (2 procent). De OMD is een tijdelijke organisatie, die tot 2010 verantwoordelijk is voor de herstructurering en nieuwbouw in geheel Delfzijl. De OMD heeft alle woningbouwcontingenten voor heel Delfzijl in handen. In 2004 hebben drie partijen (de corporatie Acantus, de ontwikkelaars BAM en Geveke) zich verenigd tot het ABG-consortium. De OMD heeft de ontwikkelingsrechten voor de nieuwbouw vervolgens exclusief aan dit bouwconsortium gegund. Hierbij dekt de gemeente een deel van het afzetrisico af. Zo hoeven in Delfzijl de ontwikkelende partijen

¹⁷ Wel heeft minister Van der Laan onlangs aangegeven dat nader onderzocht moet worden of bepaalde rijksregelingen op het gebied van onderwijs en stedelijke vernieuwing in het licht van krimp aanpassing behoeven (Ministerie van VROM, 11 februari 2009).

Box 5.3. Buitenlands voorbeeld van samenwerking met private partijen: Wilhelmshaven

Wilhelmshaven heeft net als Delfzijl private partijen bereid gevonden in de herstructurering te participeren. De gemeente heeft samen met drie private partijen een ontwikkelingsmaatschappij (*Entwicklungsgesellschaft Wilhelmshaven Süd-Stadt*, EWS) opgericht. De EWS is een publiek-privaat samenwerkingsverband waarin de gemeente voor 50 procent deelneemt en de private partijen samen eveneens voor 50 procent participeren. De EWS is verantwoordelijk voor de herstructurering van de wijk Südstadt/Bant in Wilhelmshaven, waar 90 procent van de woningvoorraad in particulier bezit is (Goderbauer 2007). In de wijk staat 20 procent van de woningen leeg. Het idee is dat de wijkontwikkelingsmaatschappij leegstaande woningen die in het bezit zijn van particulieren koopt, deze vervolgens renoveert zodat ze beter voldoen aan de huidige woonwensen en dan met winst verkoopt (Verwest *et al.*, 2008).

Dit proces verloopt stroef, omdat de kwaliteit van de woningen die voor renovatie in aanmerking komen, lager is dan de private partijen oorspronkelijk hadden verwacht. De verkoopprijs van de vernieuwde woning ligt nauwelijks hoger dan de som van de aankoop- en verbouwkosten, waardoor het lastig is de woningen na renovatie met winst te verkopen. Bij de start van het project waren de omzetverwachtingen hoger (Verwest *et al.*, 2008).

pas voor de gemeentelijke grond te betalen als zij de woningen verkocht hebben. Het nadeel hiervan is dat de private partijen geen prikkel voelen om snel te investeren, waardoor de herstructurering moeilijk en traag van de grond komt. De renteverliezen hiervan komen vervolgens voor rekening van de OMD (Verwest *et al.*, 2008).

5.5.2. Ontwikkelingen op provinciaal niveau

Niet alleen op lokaal maar ook op provinciaal en nationaal niveau worden voorzichtige stappen gezet richting het begeleiden van krimp. Zoals hiervoor al beschreven probeert de provincie Limburg het negatieve beeld van demografische krimp te kantelen door te benadrukken dat krimp ook kansen biedt. Door het gebruik van slogans als 'krimp als kans' en 'demografische voorsprong' probeert de provincie het verschijnsel krimp van een positieve lading te voorzien. Hiermee wordt het voor bestuurders een onderwerp met perspectief en wordt de negatieve associatie die vaak aan krimp verbonden is vermeden.

De provincie Limburg zal als eerste provincie in Nederland te maken krijgen met structurele krimp. Zij beschouwt dit als voordeel. Zij wijst op de voordelen die krimp kan hebben, zoals meer ruimte en groen. Daarnaast probeert Limburg zich te profileren als de proeftuin van Nederland voor de omgang met krimp.

Niet alleen Limburg, ook Groningen probeert krimp te begeleiden. Zoals eerder geschreven tracht de provincie Groningen met het contingentenbeleid het gemeentelijke woningbouwbeleid te sturen, om te voorkomen dat er een overaanbod ontstaat met alle nadelige gevolgen van dien (zoals leegstand). Bij de voorbereidingen van het nieuwe provinciaal omgevingsplan Groningen is veel aandacht besteed aan krimp. De provincie heeft verschillende onderzoeken laten uitvoeren om de demografische ontwikkelingen en de consequenties ervan goed in beeld te krijgen. Lukey *et al.* (2007), Adriaans en Heinz (2007), Poulus (2007), Til *et al.* (2007), Louter en Eikeren (2007) en Bureau PAU (2007) zijn daar voorbeelden van.¹⁸ Anders dan in Limburg worden in Groningen vooral de problemen die krimp met zich meebrengt benadrukt.

De provincie Zeeland hield zich tot voor kort nauwelijks met het onderwerp krimp bezig. Het woningbouwbeleid van de provincie was primair gericht op groei, zoals in het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012 (Provincie Zeeland, 2005) en de Provinciale Woonvisie (Provincie Zeeland, 2004).

Met het verschijnen van enkele recente beleidsstukken lijkt daar verandering in te zijn gekomen: het groeidenken maakt daarin plaats voor het krimpdenken. De agendavormende notitie 'Onverkende paden' (2008), waarin de gevolgen van demografische krimp per beleidsterrein (woonbeleid; economie; zorg, participatie en onderwijs; mobiliteit) zijn verkend, is daar een voorbeeld van. Daarnaast is Zeeland voorbereidingen aan het treffen voor een zogenoemde toekomstdialoog over krimp, die in 2009 zal moeten plaatsvinden onder de noemer 'Nieuw!Zeeland'. Volgens de provincie is deze brede maatschappelijke

¹⁸ De eerste twee onderzoeken richten zich op Oost-Groningen en de laatste twee op Noord-Groningen (Eemsdelta). Het onderzoek van Poulus (2007) en Til *et al.* (2007) richt zich op beide gebieden. Zij waarschuwen dat wanneer alle bouwplannen in de regio Oost-Groningen/Delfzijl daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd in 2015 de leegstand ruim zeven procent zal zijn. Ook geeft het rapport nadrukkelijk aan dat extra woningbouw (lees: krimp bestrijden) geen oplossing is voor krimp.

Uit het onderzoek van Til *et al.* (2007) en Adriaans en Heinz (2007) komt naar voren dat krimp vooral gevolgen heeft voor de huursector en de goedkope koopsector. Met name in dorpse en landelijk perifere woonmilieus wordt een overaanbod aan goedkope koopwoningen verwacht. Vanwege de krimp en de ontspannen woningmarkt neemt de vraag naar dit type woningen af. Uit het onderzoek van Adriaans en Heinz (2007) blijkt dat dit vooral voor 55-plussers negatieve gevolgen kan hebben. Deze groep bewoners kan doordat zij hun woning niet verkocht krijgen en omdat ze verder weinig financiële draagkracht hebben moeilijker doorstromen naar een andere woning.

discussie noodzakelijk om voor bepaalde beleidsterreinen een omslag in het denken te kunnen maken (Provincie Zeeland, 2008).

Hoewel in Zeeland krimp inmiddels dus ook op de agenda staat, blijkt deze provincie nog geen afstand te hebben gedaan van de strategie krimp bestrijden. In de eerder genoemde notitie 'Onverkende paden' alsmede in het collegeprogramma 'Nieuwe verbindingen' houdt de provincie vast aan de ambitie uit het streekplan om de bevolking jaarlijks met 0,5 procent (1900 inwoners) te laten groeien (Gedeputeerde Staten van Provincie Zeeland, 2007). Zij gaan ervan uit inwoners te kunnen trekken uit Zuid-Holland en Brabant (Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland, 2007).

Wat betreft de uitvoering van het begeleidende krimpbeleid is de provincie Limburg tot nu toe het best op stoom. In 2007 heeft de provincie de nota *Demografische proefregio Limburg* (Provincie Limburg, 2007a en Provincie Limburg, 2008) uitgebracht waarin de beleidsopgaven die krimp met zich meebrengt, staan weergegeven, alsmede de acties die per beleidsthema nodig zijn. Verder heeft de provincie een 'verbindingsofficier demografie' benoemd die alle acties op dit terrein coördineert. De provincie heeft tevens een kennisknooppunt (onder de naam 'Van Meer naar Beter'¹⁹) opgericht en werkt samen met het NICIS aan een landelijk kenniscentrum bevolkingsdaling.

Ook is de provincie Limburg erg actief in de agendering van het thema krimp op de landelijke beleidsagenda. Zij wordt daarin bijgestaan door de Bond van Nederlandse Architecten (BNA) en Aedes. Aedes heeft een *position paper* krimp geschreven (Companen, 2008) en organiseert samen met de BNA en het KEI ontwerpateliers krimp (in Parkstad Limburg, Friesland en Zeeland), waarbij zij verschillende organisaties en personen uitnodigen om oplossingen voor krimpproblemen te verkennen (BNA, 2008). Ook probeert de provincie het rijk duidelijk te maken dat rijksregelingen voor woningbouw en onderwijs gericht zijn op groei en daarmee het bestrijden van krimp in de hand werken en het begeleiden van krimp in de weg staan. De provincie Limburg geeft al vanaf 2005 aan dat het BLS en het ISV aanpassing behoeven omdat ze krimpende gebieden benadelen. Zo houdt de provincie een pleidooi voor een andere inzet van rijksmiddelen, waarbij meer aandacht is voor krimp (ISV en BLS) (Essen, 2007 en Provincie Limburg, 2007b).

¹⁹ Zie voor meer informatie website www.vanmeernaarbeter.nl.

In de provincie Groningen bracht de strategie krimp begeleiden (met name de plannen tot sloop van Ganzedijk) veel onrust teweeg. De provincie Groningen heeft samen met de gemeente Reiderland en woningbouwcorporatie Acantus KAW Architecten en adviseurs gevraagd een visie op te stellen voor het buurtschap Ganzedijk en omgeving. KAW (2008) kwam tot de conclusie dat krimp begeleiden noodzakelijk is en dat op termijn de sloop van alle 57 (voormalige) huurwoningen in Ganzedijk de beste oplossing zou zijn.²⁰ Het onderzoek bracht veel tumult teweeg. De bewoners waren fel tegen de sloop van hun buurtschap en richtten een actiecomité ‘Ganzedijk blijft’ op. De provincie Groningen bood haar excuses aan de inwoners van Ganzedijk aan en de wethouder van de gemeente Reiderland stapte op (auteur onbekend, 2008). Vervolgens ontwikkelde het actiecomité het tegenplan ‘Energiek Ganzediek’, waarmee het een CO₂ neutraal dorp wil ontwikkelen, dat zijn eigen energievoorziening verzorgt (Lieshout 2008b en Sitalsing 2008b en Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk — Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft 2008).²¹

5.5.3. Ontwikkelingen op rijksniveau

Wat opvalt is dat het krimpbeleid van het rijk achterloopt bij dat van gemeenten en provincies. Het onderwerp is pas zeer recentelijk op de agenda van de rijksoverheid verschenen, nadat enkele Tweede Kamerleden het thema al meerdere malen aan de orde hadden gesteld.

De ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en Binnenlandse Zaken (BZK) zijn inmiddels actief op dit terrein. Zij onderkennen dat de demografische ontwikkelingen in krimpregio's anders is

²⁰ De betreffende woningen zijn immers over het algemeen klein en van slechte kwaliteit. Daarnaast voldoen de woningen niet meer aan de huidige woningbehoefte en staan veel woningen langdurig leeg. Verder geven de prognoses aan dat de vraag naar dit type woningen in Ganzedijk op termijn zal verminderen. Volgens deze prognoses zal in 2020 in Reiderland een overschot van ruim 300 huur- en koopwoningen ontstaan, wat tien procent van de totale woningvoorraad van deze gemeente is. De leegstand zal zich met name in de goedkope huur- en koopwoningen in het landelijk gebied concentreren (KAW, 2008).

²¹ Het centrale idee daarbij is zoveel mogelijk zelf te regelen. Zo willen de Ganzedijkers hun eigen energie gaan produceren, zelf hun huizen opknappen en samenlevingsregels opstellen waaraan iedereen zich moet houden (Sitalsing, 2008b). Verder willen ze een Ganzedijk ontwikkelfonds oprichten waarin bewoners en andere investeerders een aandeel kunnen kopen. Daarnaast hopen ze in aanmerking te komen voor een subsidie ter stimulering van collectief particulier opdrachtgeverschap (Sitalsing, 2008b).

dan in andere regio's, en dat daardoor de verstedelijkingsopgave ook andere accenten moet krijgen (VROM, 2008a).

Bij VROM is demografische krimp een van de speerpunten en staat het op de strategische kennisagenda (Boonstra, 2008). Verder is Directoraat-Generaal Ruimte bezig met het formuleren van een beleidsagenda krimp, waarin inzichtelijk moet worden welk bestuurlijk schaalniveau verantwoordelijk is voor welk krimp beleidsthema.

Daarnaast probeert VROM krimpende gemeenten te ondersteunen door experts tijdelijk naar de gemeente te sturen. Delfzijl heeft bijvoorbeeld tot 2010-2011 een aanjaagteam ('Delfzijls Overbruggings Team — 'DOT') toegewezen gekregen, dat bestaat uit vertegenwoordigers van VROM, BZK en EZ. Dit team helpt de gemeente bij de oplossing van de belangrijkste beleidsmatige knelpunten. Sinds 2008 heeft ook de gemeente Heerlen zo'n tijdelijk aanjaagteam, waarin Mans en Dijkstal zitting hebben.

Het Ministerie van BZK heeft in 2006 een kenniskamer bevolkingsdaling opgericht. Verder heeft de staatssecretaris van BZK de Rob en de Rfv advies gevraagd over de gevolgen van bevolkingsdaling voor bestuurlijke en financiële aspecten van krimp. Het rapport (waaraan eerder al gerefereerd is) is in 2008 verschenen. Momenteel is het Ministerie van BZK bezig een kabinetsreactie op dit rapport te formuleren. Ook besteedt BZK aandacht aan het thema bevolkingsdaling in het programma 'Krachtig bestuur' en probeert zij samen met het NICIS en de provincie Limburg een nationaal kenniscentrum bevolkingsdaling op te richten. Inmiddels zijn naast deze partijen ook veel andere partijen bij dit initiatief betrokken.

De twee ministeries (VROM en BZK) hebben gezamenlijk in juni 2009 een bestuurdersoverleg georganiseerd, waarbij bestuurders van de drie overheidslagen samen zijn gekomen om over demografische krimp te spreken. Het hoofddoel van deze bijeenkomst was de bestuurders helpen de omslag in hun denkkader van groei naar krimp te maken.

Vooralsnog houden de ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) zich een beetje afzijdig van het krimpdebat. Dit terwijl de demografische krimp ook gevolgen kan hebben voor hun beleidsterreinen. In veel krimpgebieden daalt bijvoorbeeld de beroepsbevolking, wat gevolgen kan hebben voor de economie. Daarnaast zal de daling van het

aantal huishoudens vooral consumentendiensten (detailhandel, horeca, catering, toerisme, zorg) en andere publieke voorzieningen (bibliotheken, sportfaciliteiten en scholen) treffen. Doordat in veel krimpgebieden het aantal leerlingen afneemt zien scholen hun budget teruglopen, omdat het budget voor een belangrijk deel gebaseerd is op het leerlingenaantal. Het gevolg is dat scholen sluiten of fuseren.

Op dit moment kent Nederland geen nationaal programma dat speciaal is gericht op krimpgebieden. Het vroegere stimuleringsbeleid (bijvoorbeeld het spreidingsbeleid van industrieën en rijksdiensten, Langman-gelden) kan wel beschouwd worden als een vorm van nationaal krimp(bestrijdend) beleid. Dit beleid ging ervan uit dat de sterke regio's solidair moesten zijn met de zwakste regio's. Inmiddels is dit beleid vervangen door beleid dat juist de sterkste regio's stimuleert (zie bijvoorbeeld de *Nota Ruimte* van het Ministerie van VROM (2006) en *Pieken in de Delta* van het Ministerie van EZ (2003)).

In het buitenland bestaat wel nationaal krimpbeleid. Zo kent Duitsland het *Stadtumbau*-programma en Engeland het *Housing Market Renewal Programme* (HMR) (zie *box 5.4*). Beide programma's bieden krimpgebieden extra financiële ondersteuning, stimuleren onderlinge kennisuitwisseling en faciliteren de gebieden bij het maken van de denkomslag van groei naar krimp.

In de Tweede Kamer is het onderwerp krimp al enkele keren in debatten aan de orde gesteld. Bij het Tweede Kamerdebat over de begroting van Wonen, Wijken en Integratie heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt om voor krimpregio's (Oost-Groningen, Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen) een plan van aanpak voor de woningmarkt te maken om verpaupering en afnemende leefbaarheid als gevolg van krimp tegen te gaan (Tweede Kamer 2007). Het Ministerie van VROM heeft aangegeven bij de nieuwe verstedelijkingsafspraken (opvolger van de woningbouwafspraken) die het rijk met de regio's voor de periode na 2009 maakt, rekening met krimp te houden.

Bij de bespreking van ISV 3 (12 februari 2009) heeft de Tweede Kamer opnieuw aandacht voor het thema krimp gevraagd. Vooralsnog houdt het voorstel voor de ISV-regeling voor de periode 2009-2015 geen rekening met krimpgebieden. Maar zowel bij het Algemeen Overleg (12 februari 2009) als tijdens een congres in Kerkrade (februari 2009) gaf minister Van der Laan aan dat de ISV 3 wellicht moet worden aangepast, gezien de krimp in sommige regio's (Ministerie van VROM, 2009b).

Box 5.4. Nationaal krimpbeleid in Engeland en Duitsland

In 2001 introduceerde de Duitse federale overheid het Stadtumbau Ost-programma; enkele jaren later gevolgd door het Stadtumbau West-programma. Dit programma helpt steden om zich aan te passen aan grootschalige demografische en economische veranderingen. De federale overheid ondersteunt tot 2009 een aantal geselecteerde (krimpende) pilot-steden en heeft alleen al voor het Stadtumbau Ost-programma in totaal 1 miljard euro beschikbaar gesteld. Daarnaast leveren ook de deelstaten en de gemeenten zelf een financiële bijdrage.

Het Stadtumbau-programma biedt de krimpgebieden niet alleen geld om sloop en herstructurering in krimpgebieden mogelijk te maken, maar stimuleert ook de onderlinge kennisuitwisseling over dit onderwerp (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2008). Daarnaast probeert het programma een denkomslag te bewerkstelligen. Ze stimuleren gebieden om gesprekken te organiseren tussen actoren in een krimpgebied om hen gezamenlijk te laten zoeken naar mogelijke oplossingsrichtingen voor de problemen. Tot slot hanteren ze het motto 'weniger ist mehr' en proberen ze zodoende de negatieve associaties die vaak aan krimp kleven weg te nemen en om te buigen in positieve. De voorbeelden uit Wilhelmshaven (zoals de toekomstdialoog en de renovatie in de wijk Fedderwardengroden), waaraan in de voorgaande boxen is gerefereerd, zijn mede door het Stadtumbau-programma mogelijk gemaakt.

In Engeland bestaat het Housing Market Renewal Programme (HMR) dat zich specifiek richt op onderdrukgebieden (*low demand areas*) in het noorden van Engeland en de Midlands, in het bijzonder op wijken die kampen met bevolkingsdaling, verpaupering, leegstand, een onaantrekkelijke woningvoorraad en woningprijzen die ver onder het regionaal gemiddelde liggen. Het heeft tot doel de zwakkere woningmarkten te stimuleren om aansluiting te vinden bij de regionale woningmarkt. Hiervoor heeft de Engelse regering tussen 2002 en 2008 1,2 miljard pond uitgetrokken. In totaal zijn negen *pathfinder areas* aangewezen. Volgens de nationale overheid kan in deze krimpgebieden niet worden volstaan met een traditionele wijkaanpak, maar is een integrale aanpak op subregionaal niveau nodig waarbij een breed scala aan partijen (waaronder English Partnership, Regional Development Agency, corporaties) betrokken wordt. Anders zullen de problemen zich eenvoudig verplaatsen binnen de regio. De Engelse regering heeft besloten HMR een vervolg te geven. Voor de periode 2008-2011 zal nog één miljard pond beschikbaar worden gesteld (Cullingworth en Nadin, 2006; The National Department of Communities and Local Government, 2007).

5.6. Regionale afstemming bij krimp

5.6.1. Afstemming is noodzakelijk maar moeilijk

In een (krimp)regio doen gemeenten er verstandig aan regionaal samen te werken. Doen ze dit niet, dan kunnen de problemen die met krimp samengaan (zoals leegstand, verpaupering concentratie van lage-inkomensgroepen) verergeren. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld doorgaat met het realiseren van

nieuwbouwprojecten, kan ze daarmee bewoners wegtrekken uit een naburige gemeente, waardoor daar de bevolking verder krimpt en er leegstand ontstaat.

Dit regionaal afstemmen is makkelijker gezegd dan gedaan. Financieringsproblemen spelen deze regionale afstemming parten. Bij het onderling afstemmen van woningbouwprogramma's door gemeenten in krimpregio's gaat het om het verdelen van de 'pijn'. Gemeenten zijn huiverig hun woningbouwprogramma naar beneden toe bij te stellen en af te zien van de aanleg van een nieuwe woonwijk. Dit komt onder andere doordat ze hierdoor inkomsten uit de grondexploitatie en doelgebonden uitkeringen gekoppeld aan het aantal nieuw gebouwde woningen (zoals BLS) mislopen.

Bovendien bestaat de angst dat buurgemeenten hun regionale afspraken niet nakomen en daardoor profiteren van het feit dat de andere gemeenten dit wel doen (*freeriding*). Voordat gemeenten in een krimpregio hun woningbouwprogramma terugschroeven, willen ze daarom zeker weten dat de buurgemeente dit ook doet en zo niet, sancties krijgt opgelegd. Dit is lastig. Op regionaal niveau bestaan immers geen instrumenten om gemeenten die zich niet aan de regionaal gemaakte afspraken houden, te bestraffen.

Daarnaast is krimp in een regio vaak ongelijk verdeeld, wat regionaal *commitment* en daarmee regionale afstemming van woningbouwprogramma's en bedrijventerreinen tussen gemeenten bemoeilijkt. De centrumgemeenten (bijvoorbeeld Heerlen en Delfzijl) hebben vaak het eerst en ergst te maken met krimp. Dit zijn immers de plekken waar zich meestal de meest kwetsbare woningvoorraad bevindt en de problemen (leegstand, verloedering, concentratie lage-inkomensgroepen) zich concentreren (zie hoofdstuk 4 'Ruimtelijke gevolgen'). Omringende gemeenten zijn vervolgens niet altijd bereid deze centrumgemeente bij het oplossen van de problemen te ondersteunen. Dit geldt overigens niet alleen voor krimpregio's, met dit probleem hebben veel regio's te kampen (WRR, 1990).

Tot slot wordt regionale afstemming belemmerd door het feit dat de regionale woningbouwafspraken niet altijd passen binnen (eerder) gemaakte andere afspraken. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld klem komen te zitten tussen regionale afspraken enerzijds en afspraken met het rijk over stedelijke vernieuwing (ISV) anderzijds.

5.6.2. Regionale afstemming in de praktijk

Ondanks alle bovenbeschreven belemmeringen komt de regionale samenwerking in de krimpregio Parkstad Limburg redelijk van de grond. Zo hebben de zeven Parkstad-gemeenten —die gezamenlijk een Wgr+-regio vormen— besloten hun woningbouwbeleid op elkaar af te stemmen en tot een regionale woningbouwprogrammering te komen. Daarbij zijn overigens niet alleen gemeenten, maar ook corporaties, ontwikkelaars, makelaars en zorgaanbieders betrokken.

Sinds de regionale woonvisie (Parkstad Limburg, 2006) door de Parkstadraad in 2006 is goedgekeurd, ligt het accent niet meer op nieuwbouw, maar op sloop en herstructurering. Het is gelukt de plannen die er aanvankelijk waren voor netto 10 duizend nieuwe woningen, terug te brengen tot een aantal dat dichterbij de verwachte behoefte van 2 duizend ligt (met de eerder gemaakte kanttekening dat het niet mogelijk bleek om de plannen geheel naar beneden toe aan te passen aan de demografische prognoses). Met de totstandkoming van deze regionale woonvisie en woningbouwprogrammering (Parkstad Limburg, 2007) is een stap in de richting van regionale samenwerking gezet. Maar de praktijk zal moeten uitwijzen of de gemeenten en andere partijen zich ook daadwerkelijk aan de gemaakte regionale afspraken houden.

In de andere krimpregio's Noord-Groningen (Eemsdelta), Oost-Groningen en Zeeuws-Vlaanderen komt de samenwerking moeizamer van de grond. Het onderzoek van Louter en Van Eikeren (2007), Bureau PAU (2007) en Til *et al.*, (2007) hebben het inzicht in demografische ontwikkelingen en de gevolgen ervan vergroot. Het heeft weliswaar bijgedragen aan een gezamenlijk probleembesef, maar tot een gezamenlijke woonvisie, zoals in Parkstad Limburg, is het nog niet gekomen.

Wel bestaan in de Eemsdelta voornemens om op het gebied van wonen regionaal samen te werken. De gemeenten Delfzijl en Appingedam willen een gezamenlijke visie op de toekomstige ontwikkeling van beide gemeenten maken. In mei 2009 is dit concept ontwikkelingsperspectief 2030 door de collega's van B&W voorgelegd aan de gemeenteraden (Van Vliet en Dijkstra, 2009). Verder wordt af en toe gesproken over een gemeentelijke fusie van de vier gemeenten Delfzijl, Eemsmond, Appingedam en Loppersum (de 'DEAL-gemeenten'). Echter op korte termijn lijkt dit geen optie.

In Oost-Groningen hebben de gemeenten Winschoten, Reiderland en Scheemda wel besloten tot samenvoeging. Per 1 januari 2010 zullen de drie gemeenten samen de gemeente Oldambt worden.

Tot slot zijn er in Zeeuws-Vlaanderen vooralsnog weinig voorbeelden te vinden van regionale samenwerking. Een uitzondering vormt de regionmarketing waarin de drie gemeenten Terneuzen, Sluis en Hulst het gebied presenteren als een aantrekkelijke woonregio.

5.6.3. *Regionale uitvoering*

Regionale onderzoeken, regionale visies en regionale programmeringen die krimp als onderwerp hebben, nemen in aantal toe. Regionaal beleid wordt echter nog niet vergezeld van een gezamenlijk uitvoeringsplan waarin financiële afspraken worden gemaakt. Een dergelijk plan kan ertoe bijdragen dat gemeenten ‘zeggen’ en ‘doen’ combineren, en het kan freeriding helpen voorkomen. Immers, gemeenten zullen alleen bereid zijn minder te bouwen (in regionaal belang) als ze financieel meeprofiten van bouwactiviteiten elders in de regio.

Het gemeentelijk grondbeleid —actief of faciliterend— staat nu niet in het teken van het regionaal woonbeleid. Ook is er nog geen regionaal grondbeleid, regionaal sloopfonds, een regionale grondbank, enzovoort. In ieder geval wordt er nog geen actie ondernomen om regionaal te verevenen.

De nieuwe Wro (Wet ruimtelijke ordening), inclusief de Grondexploitatiewet, biedt enkele mogelijkheden voor regionale verevening. Zo kunnen gemeenten gezamenlijk een grondexploitatie maken. Dit is echter op vrijwillige basis, en het gaat slechts om een locatie die de grens van twee of meerdere gemeenten overschrijdt. Het is niet bedoeld voor regionale bovenplanse verevening.

Verder is voor de regionale afstemming de rol van de provincie belangrijk. Zij kan er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijkeordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken. De nieuwe Wro biedt de provincie juridische middelen om ervoor te zorgen dat gemeenten nakomen wat zij in regionaal verband hebben afgesproken. Het inpassingsplan, projectbesluit, de aanwijzing of verordening zijn daar voorbeelden van (VROM, 2008b). Deze instrumenten kunnen overigens alleen worden ingezet wanneer er sprake is van een provinciaal belang. Provincies zullen regionaal gemaakte afspraken dus in hun provinciaal beleid moeten opnemen.

Tot slot kunnen krimpgebieden, wanneer beleidsdoelen op verschillende schaalniveaus met elkaar conflicteren en hierdoor op lager schaalniveau bij de regionale aanpak van krimp, problemen ontstaan, dit op rijksniveau agenderen. Krimpgebieden doen er verstandig aan daarbij de krachten te bundelen en samen deze problematiek op rijksniveau voor het voetlicht te brengen.

5.7. Tot besluit

De prognoses (zie hoofdstuk 3 'Toekomstige regionale trends 'groei naast krimp') laten zien dat groei niet langer vanzelfsprekend is. Naast groei- zullen ook krimpgemeenten ontstaan. De demografische krimp zal zich vooral in de periferie voordoen. Hoofdstuk 4 'Ruimtelijke gevolgen' heeft laten zien dat vooral de huishoudensdaling gevolgen zal hebben voor de woningmarkt en de leefomgeving. De krimpende gemeenten kunnen te maken krijgen met problemen van leegstand, verpaupering en concentratie van lagere-inkomensgroepen. Het oplossen van die problemen is dan ook de belangrijkste beleidsopgave waar deze gebieden zich voor gesteld zien.

Wat opvalt is dat veel gemeentebesturen proberen (al dan niet via woningbouwbeleid) krimp te bestrijden. Deze beleidsoptie blijkt weinig succesvol te zijn. Het werkt de concurrentie tussen gemeenten in de hand en kan de negatieve gevolgen van krimp verergeren. Het begeleiden van krimp is een alternatief. Deze strategie richt zich op het matigen van nieuwbouw en het stimuleren van sloop en herstructurering.

Het begeleiden van krimp blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Bestuurders zijn gewend te groeien. Ze zien krimp als bedreiging, associëren het met bestuurlijk falen en proberen het om die reden te bestrijden. Bovendien blijkt het huidige financiële kader (gemeentefonds, sommige specifieke uitkeringen) groei te stimuleren. Dit betekent dat krimpende gemeenten minder geld uit die fondsen ontvangen. Ook zien krimpende gemeenten hun inkomsten uit de grond-exploitatie verminderen. Op zich is het logisch te veronderstellen dat kleinere gemeenten lagere kosten hebben en minder inkomsten nodig hebben. Maar gemeenten die in een overgang zitten van groei naar krimp kunnen hierdoor (weliswaar tijdelijk) in de problemen komen.

Regio's die zichzelf goed kunnen organiseren kunnen wel de omslag maken van krimp bestrijden naar krimp begeleiden. Parkstad Limburg is een voorbeeld van een regio die wel de omslag van krimp bestrijden naar krimp begeleiden heeft

gemaakt. Toch laat ook dit voorbeeld zien dat deze omslag niet makkelijk is. De Parkstad gemeenten zijn erin geslaagd de nieuwbouwplannen naar beneden toe bij te stellen — wel ligt dit aantal nog altijd boven de verwachte behoefte. Daarnaast is in het beleid het accent verschoven van uitbreiding naar sloop en herstructurering. Verder proberen bestuurders oplossingen te vinden voor het financieringsvraagstuk. Zij proberen publiekprivate samenwerkingsverbanden aan te gaan om zo de sloop en herstructurering in krimpgebieden van de grond te krijgen. Het vinden van die publiekprivate partners blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn, omdat de verdien capaciteit van die partijen in krimpsituatie eveneens gering is.

Niet alleen op gemeentelijk, maar ook op provinciaal niveau komt steeds meer aandacht voor krimp en de problematiek die het met zich meebrengt. Limburg en Groningen zijn al langer met dit thema bezig, maar nu volgen ook andere provincies. Toch geldt voor alle provincies dat ze nog wel een beetje op twee gedachten hinken. Ze ondernemen acties die krimp begeleiden, maar in de beleidsnotities komen we ook acties tegen die krimp bestrijden.

Op rijksniveau is het thema krimp pas recent opgepakt. Het rijk beraadt zich op de rol die het bij krimp moet vervullen. Daarnaast probeert het de vraag te beantwoorden of het nodig is het rijksbeleid en de rijksregelingen aan te passen aan de krimpsituatie in sommige regio's. Het antwoord hierop zal per beleidsterrein verschillen. Het hangt namelijk af van de mate waarin demografische ontwikkelingen het betreffende beleidsterrein beïnvloeden. Daarnaast is het antwoord afhankelijk van de vraag of krimp en ingrijpen daarop al dan niet wenselijk en/of stuurbaar is? Ook moet het rijk zich afvragen of het zijn beleid moet richten op solidariteit (en gelijkheid) of niet? Dit zijn politieke keuzes.

Wanneer de krimp gemeenten in krimp regio's liggen, doen de gemeenten er verstandig aan hun bouw-, sloop- en herstructureringsprogramma's onderling af te stemmen en te komen tot een gezamenlijk woningbouwprogramma. Dit blijkt geen gemakkelijke opgave te zijn. Gebrek aan regionaal commitment en vertrouwen (angst voor freeriders) en vermindering van inkomsten uit grondexploitatie spelen de samenwerking parten.

De provincies kunnen de regionale samenwerking tussen gemeenten stimuleren. Zij kunnen er op toezien dat gemeenten hun ruimtelijke ordeningsbeleid daadwerkelijk afstemmen op de regionaal gemaakte afspraken.

Literatuur

- Aarts, L.J.M., Ph.R. de Jong, R. Goudriaan en P.J.M. Wilms (2008), *Demografische voorsprong: kwaliteitsslag onderwijs*, Provincie Limburg afdeling Economische Zaken. Voerendaal: Schrijen Lipperts Huntjes.
- Adriaans, F. en G. Heinz (2007), *Hoe duur is goedkoop? Onderzoek naar de woonwensen van bewoners/eigenaren van goedkope koopwoningen in Oldambt en Pekela* [versie 6, november 2007, in opdracht van de gemeenten Pekela, Reiderland, Scheemda, Winschoten, de woningbouwcorporatie Acantus, Provincie Groningen, Stichting Experimenten Volks-huisvesting]. Leeuwarden: Heinz Advies Volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing.
- Auteur onbekend (2008), Excuses voor bewoners Ganzedijk. *DePers.nl*, 15 maart 2008.
- Berg, H. van de (2008), Vooralsnog giert de wind door de Blauwe Stad. *NRC Handelsblad*, 22 november 2008, p. 2.
- BNA (2008), website <http://www.bna.nl/nl/onderzoek,bouwen-voor-krimp/ontwerplab-krimp>, Amsterdam.
- Boers, R. en C. Poulus (2007), Een uitdaging in de krimp. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting*, 1, pp. 22-26.
- Boonstra, H. (2008), *Strategische Kennisagenda ministers van VROM en WWI*. Den Haag: VROM.
- Bouma, J.D. (2006), Afbreken is soms beter dan leegstand. *NRC Handelsblad*, 15 februari 2006, p. 2.
- Bureau PAU (2007), *Toekomstperspectieven voor de Eemsdelta*. Eindrapport juli 2007. Groningen: Bureau PAU.
- Buys, A. en J. van Iersel (2008), *Sturen met nieuwbouw*, artikel in opdracht van Ministerie van VROM, WWI, RIGO Research en Advies.
- Centraal Bureau voor Statistiek (2007), website www.cbs.statline.
- Centraal Bureau voor Statistiek (2009), *Loop van de woningvoorraad 1985-2008*. Den Haag: Centraal Bureau voor Statistiek.
- Companen (2008), *Krimp ... een groeiende opgave* [in opdracht van AEDES]. Arnhem: Companen.
- Cullingworth, B. en V. Nadin (2006), *Town and Country Planning in the UK*, 14th edition. London: Routledge Taylor en Francis Group.
- Dam, F. van, C. de Groot en F. Verwest (2006), *Krimp en Ruimte. Bevolkingsafname, ruimtelijke gevolgen en beleid*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Dam, F. van, F. Verwest en C. de Groot (2008), De ruimtelijke gevolgen van demografische krimp. *Tijdschrift BenM*, themanummer Krimp: zegen of vloek?, december 2008, jrg. 35, LEMMA, pp. 322-329.
- Dammers, E., F. Verwest, B. Staffhorst en W. Verschoor (2004), *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers (2006), *Structurele bevolkingsdaling. Een urgente nieuwe invalshoek voor beleidsmakers*. Den Haag: Raad voor Verkeer en Waterstaat en VROMRaad.
- Derks, W., P. Hovens en L. Klinkers (2006b), *De krimpende stad. Ontgroening, vergrijzing, krimp en de gevolgen daarvan voor de lokale economie*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Essen, B. van (2008), Groeien met krimp. Het programma demografische voorsprong Limburg, Den Haag, Symposium Ruimte voor krimp, 22 maart 2007.
- Exner, M. (2007), Sonnensiedlung an der Westgrenze. *Nordwest Zeitung*, 26 oktober 2007.
- Friesch Dagblad (2005), Blauwe Stad trekt Noorderlingen, 22 augustus 2005.

- Gedeputeerde Staten van Zeeland (2007), *Nieuwe Verbindingen*. Collegeprogramma van CDA, SGP, Christen Unie en GL in Zeeland, 23 april 2007. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Gerrichhauzen, L. en J. Dogterom (2007), *Krimp als kans* [In opdracht van Parkstad Limburg, Provincie Limburg, samenwerkende woningcorporaties Parkstad ROW, Ministerie VROM]. Dordrecht: Gerrichhauzen en Partners.
- Goderbauer, E. (2007), *Private Eigentümer im Stadtumbau. Viele einzelne Eigentümer und unterschiedliche Eigentumsverhältnisse; Chance oder Hemmnis beim Stadtumbau West?* [Werkstatt Praxis 47]. Bonn: ExWost/BMVBS/BRR.
- Goedvolk, E. en A. Korsten (2008), Bevolkingsdaling vraagt paradigmaverandering. *Bestuurswetenschappen*, 2, pp. 82-89.
- Haegens, K. (2008), Geen Drenthelevegevoel. De gevolgen van bevolkingskrimp. In: *De Groene Amsterdammer*, 25 april 2008.
- Hanssen, H. (2008), Groningen a province with two faces, presentatie voor DC Noise, 6 oktober 2008 Groningen.
- Kalshoven, F. (2006), Krimp is blinde vlek bij politici en bestuurders. *De Volkskrant*, 15 maart 2006, p. 9.
- KAW Architecten en Adviseurs (2008), Visie Ganzedijk. 'De koning te rijk op Ganzedijk!?', februari 2008, [in opdracht van de gemeente Reiderland]. Arnhem: KAW.
- Kil, W. (2008), *Das Wunder von Leinefelde. Eine Stadt erfindet sich neu*. Dresden: Sandstein Verlag.
- Laudy, H. (2005), Minder bouwen, in *Parkstad Limburg*, Bijlage bij *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening* 86.
- Lieshout, M. van (2008a), Ook Zeeuws-Vlaanderen staat op de Emigratiebeurs. *De Volkskrant*, 26 januari 2008, p. 3
- Lieshout, M. van (2008b), Dorpen strijden om inwoners. Meer dan de helft van de gemeenten ziet inwonerstal tussen nu en 2025 teruglopen. *De Volkskrant*, 29 oktober 2008, p. 2.
- Louter, P. en P. van Eikeren (2007), *De economie van de Eemsdelta. Verleden, heden, toekomst*. Deelrapport 1 kwantitatieve analyse. Delft: Bureau Louter.
- Mik, K. de (2008), De regio krimpt, dus Ganzedijk moet weg. *NRC Handelsblad*, 27 februari 2008: pp. 1-2.
- Ministerie van Economische Zaken (2003), *Pieken in de Delta. Gebiedsgerichte Economische Perspectieven*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006), *Nota Ruimte. Ruimte voor Ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008a), *Structuurvisie Randstad 2040*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008b), *Doorlopende tekst Wet ruimtelijke ordening (Stb 2006, 566) inclusief Grond-exploitatiewet (stb 2007, 271)*. 8 februari 2008. Den Haag: VROM.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009a), www.vrom.nl.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2009b), Gevolgen regionale bevolkingskrimp ingrijpend, persbericht, 11 februari 2009. Den Haag: Ministerie van VROM.

- Parkstad Limburg (2006), *Regionale woonvisie op hoofdlijnen Parkstad Limburg 2006-2010. Parkstad Limburg geeft Ruimte!* [vastgesteld door Parkstad Raad op 11 december 2006]. Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2007), *Overzicht netto toevoegingen Parkstad Limburg*. [5 december 2007]. Heerlen: Parkstad Limburg.
- Parkstad Limburg (2008), *Intentieovereenkomst Herstructureringsvisie Woningvoorraad Parkstad Limburg* Heerlen: Parkstad Limburg.
- Poulus, C. (2007), *Nieuwbouw en transformatie in de regio's Delfzijl en Oost-Groningen: hoe gaan we om met krimp?* [ABF Research in opdracht van Overleg Wonen — Werkgebied Acanthus] Delft: ABF Research.
- Provincie Friesland (2008), *Notitie regionale woningbouwafspraken*, Gedeputeerde Staten van Friesland, 26 augustus 2008.
- Provincie Groningen (2001), *Nota Bouwen en Wonen 2002-2006*. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2005), *Nota Bouwen en Wonen 2005-2008. Prioriteiten voor uitvoering* [Gedeputeerde Staten 12 juni 2005]. Groningen: Provincie Groningen.
- Provincie Groningen (2008), *Omgevingsverordening provincie Groningen 2009*, Voorontwerp.
- Provincie Limburg (2006), *Demografische Voorsprong Limburg* [Sonderende nota, 24 mei 2006]. Maastricht: Taskforce Demografische Voorsprong.
- Provincie Limburg (2007a), *Demografische proefregio Limburg. Versnellen van vernieuwing. Over de demografische verandering in Limburg en de beleidsvragen die dat oproept*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2007b), *Krimp en verstedelijking in het Nationaal Stedelijk Netwerk Zuid-Limburg*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Limburg (2008), *Demografische Proefregio Limburg: Ruimte voor vernieuwing. Over de vernieuwingsvraagstukken die demografische veranderingen in Limburg met zich mee brengen*. Maastricht: Provincie Limburg.
- Provincie Zeeland (2004), *Provinciale Woonvisie. Bouwsteen voor het omgevingsplan*. Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2005), *Ontwerp Omgevingsplan Zeeland 2006-2012*, Middelburg: Provincie Zeeland.
- Provincie Zeeland (2008), *Onverkende Paden. Uitdagingen voor de provincie Zeeland door de veranderende bevolkingsopbouw*. Vastgesteld door het college van GS op 19 februari 2008.
- Reesas en Wohltmann (2007), *Abschlussbericht zum ExWoSt-Forschungsfeld, Stadtumbau West Pilotstadt Wilhelmshaven*. Wilhelmshaven en Bremen: Stadtumbau Wilhelmshaven en Plan-werkStadt.
- RO groep (2007), *Limburg transforMEERt*, [Onderzoek naar de Maatschappelijke Opgave in de komende 10 jaar voor de Limburgse woningcorporaties, gegeven de bijzondere demografische ontwikkelingen in en de grensligging van Limburg] Maastricht: RO groep.
- Rob/Rfv (2008), *Advies bevolkingsdaling*. Den Haag: Raad voor openbaar bestuur en Raad voor financiële verhoudingen.
- Sitalsing, K. (2008a), *Dorp geschrapt, weg verpaupering*. *De Volkskrant*, 27 februari 2008, p. 2.
- Sitalsing, K. (2008b), *CO2-neutrale BV als redding van Ganzedijk*. *de Volkskrant*, 30 oktober 2008, p. 2.

- Spruit, J. (2007), Minder huizen, mooier bouwen. Corporaties verleggen koers door krimp bevolking. *Aedes magazine*, 4, pp. 18-21.
- The National Department of Communities and Local Government (2007), website www.communities.gov.uk.
- Til, R.J. van, L. Groenemeijer, C. Poulus en R. Luckey (2007), *Bijdrage POP Provincie Groningen Discussienotitie Planning for decline* [in opdracht van de provincie Groningen]. Delft: ABF Research.
- Tweede Kamer (2007), motie nr. 19 (31200-XVIII), vergaderjaar 2007-2008.
- Vastgesteld door Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen op 24 juni 2008.
- Vereniging Dorpsbelangen Ganzedijk — Hongerige Wolf en Actie Comité Ganzedijk Blijft (2008), *Energiek Ganzediek. Bewonersplan voor onze nieuwe toekomst*. Finsterwolde: Actie Comité Ganzedijk Blijft.
- Verwest, F., F. van Dam en C. de Groot (2007), Krimp bestrijden of begeleiden?, *Openbaar Bestuur* 17(4), pp. 25-28.
- Verwest, F., N. Sorel en E. Buitelaar (2008), *Regionale krimp en woningmarkt. Omgaan met een transformatieopgave*. Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau.
- Vliet, R. van en J. Dijkstra (2009), *Ontwikkelingsperspectief Appingedam Delfzijl* [In opdracht van gemeente Appingedam en Delfzijl], Groningen : Weusthuis Associate.
- Wiechmann, T. (2003), Zwischen spektakulärer Inszenierung und pragmatischem Rückbau — Umbau von schrumpfenden Stadtregionen in Europa. In: G. Hutter, I. Iwanow en B. Muller (2003), *Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen*, Dresden: IÖR.
- Wissen, L. van (2008), Migratie en krimp in Krimp in het Noorden. *Demos*, jrg. 25, nr.1, januari 2009, Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut, Pp. 13-16, presentatie op jaarcongres van de Nederlandse vereniging voor demografie, 9 oktober 2008, Den Haag.